

Gilardoni

Le facolta di ricorso in materia di sovrimposta

1903

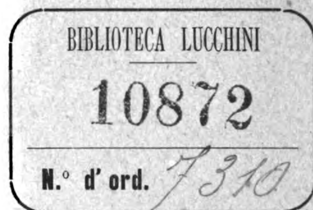


AVV. ANNIBALE GILARDONI

LE FACOLTÀ DI RICORSO

IN

MATERIA DI SOVRIMPOSTA



Estratto dalla *Rivista Amministrativa del Regno*,
fascicolo di Maggio 1903

TORINO
TIP. ROUX E VIARENGO
1903

1. — L'art. 284 della legge com. e prov., testo unico vigente, riproducendo l'art. 2 della legge 23 luglio 1894, determina che i Comuni e le Provincie non possono eccedere, nelle sovrimposte ai tributi diretti fondiaria e fabbricati, il 50 $^{0}/_{0}$ dell'imposta erariale, se non ottengono l'autorizzazione rispettivamente dalla Giunta prov. amm. in sede tutoria, o dal Governo del Re, sentito il Consiglio di Stato. Uguale formalità viene prescritta per gli aumenti di sovrimposta oltre il limite di fatto esistente in ciascun Comune o Provincia prima della promulgazione della legge 23 luglio 1894, n. 340.

Premettesi che l'autorizzazione a tali eccedenze non interviene quando si tratti di estendere la sovrimposta ad aumenti comunque avvenuti dell'imposta erariale, quando cioè non siavi vera e propria elevazione del percentuale dell'aliquota (1).

Fin dalla promulgazione della legge del 1894, riprodotta nel citato articolo 284 vigente, si è discusso se e in quali casi i Consigli comunali e provinciali e i contribuenti possano ricorrere contro le decisioni della Giunta prov. amm. o contro i decreti reali che limitano o negano gli aumenti e le eccedenze di sovrimposte. Dubitavasi anzitutto se gli Enti locali potessero impugnare la legittimità o il merito dei provvedimenti tutori in materia di sovrimposta. Il Troccoli (2) ritenne solo ammissibile il ricorso nei casi di legittimità, e nello stesso senso sembra propendere il Saredo, con qualche riserva (3); il Mazzoccolo (4) ritiene invece che l'oggetto del ricorso possa

---

(1) Art. 286 legge com. e prov. e Cons. di Stato 15 giugno 1900, n 270. Cfr. *Giust. Amm.*, anno 1900, I, 365.

(2) *Il ricorso stabilito dall'art. 3 della legge 23 luglio 1904*, pag. 8 e seguenti.

(3) Appendice al *Comm. sulla legge com. e prov.*, pag. 727.

(4) *Commento alla legge com. e prov.*, art. 284.

impugnare tanto la legittimità che il merito del provvedimento in tale materia. Il Carafa di Noia, nella diligente nota a una decisione del Consiglio di Stato (1) del 30 settembre 1899, ha poi accennato a una ulteriore distinzione, separando nei provvedimenti in materie di sovrimposte la legittimità *formale* e la legittimità *sostanziale*, e dimostrando che il Consiglio di Stato fu sempre propenso a ritenersi competente anche nei casi di legittimità sostanziale, applicando inoltre tale formula con una notevole larghezza ed estensione interpretativa (2), fino ad assimilarla quasi al concetto del *merito*.

È necessario ricordare che per l'eccedenza di sovrimposte sono possibili:

a) ricorsi di Consigli comunali contro le decisioni della Giunta prov. amm. che negano l'aumento o l'eccedenza di sovrimposte comunali;

b) ricorsi dei contribuenti contro le deliberazioni del Consiglio comunale che statuiscono l'aumento o l'eccedenza della sovrimposta comunale;

c) ricorsi dei contribuenti o dei Comuni contro le deliberazioni del Consiglio provinciale per l'aumento o l'eccedenza della sovrimposta provinciale;

d) ricorsi del Consiglio provinciale contro il diniego dell'aumento o l'eccedenza della sovrimposta provinciale.

2. — Per le facoltà di ricorso dei Consigli comunali contro le decisioni della Giunta prov. amm. sorse questione formale, risoluta dal Consiglio di Stato, a fine di stabilire se il reclamo alla IV Sezione potesse introdursi direttamente contro il provvedimento emanato in sede tutoria e reso definitivo mediante ricorso in via gerarchica, ovvero se il Comune dovesse in primo luogo ottenere dalla Giunta prov. amm. in sede tutoria l'autorizzazione per l'aumento o l'eccedenza di sovrimposte a termini dell'arti- 284 succitato; in secondo luogo dovesse impugnare la statui-

---

(1) Nella *Legge*, anno 1900, pag. 319 e 322, vol. I.

(2) Un provvedimento intanto è legittimo in quanto risponde alla verità sostanziale delle cose ed emana dall'autorità competente senza violazione delle forme. Pareri del Cons. di Stato 19 febbraio 1896 e 2 febbraio 1898, riportati dal Carafa loc. cit.

zione tutoria dinanzi alla stessa Giunta prov. amm. in sede giudiziale, e da ultimo dovesse ricorrere contro la decisione della Giunta prov. amm. dinanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato. Il Consiglio di Stato affermò risolutamente quest'ultima procedura in tre gradi con decisione del 5 luglio 1895 (1) che è stata seguita frequentemente dalla giurisprudenza posteriore (2). Quel giudicato parte dal concetto della assimilazione dei Comuni ai contribuenti i quali impugnano, in via di azione popolare, le deliberazioni dei Consigli comunali per l'aumento della sovrimposta e che devono esperire appunto le loro ragioni prima dinanzi alla Giunta prov. amm. in sede contenziosa e quindi dinanzi al Consiglio di Stato. La decisione succitata, dottamente commentata dal Saredo (3), non sembra affatto conforme sia ai principii teorici delle guarentigie della legalità degli atti amministrativi, sia alla espressa dizione della legge, e ciò tanto più, per il disposto dell'art 199 della legge com. e prov., in virtù della quale si ammette ricorso gerarchico contro i provvedimenti in sede tutoria e il ricorso contenzioso contro il provvedimento definitivo, senza la necessità che preceda l'esperimento del rimedio giurisdizionale dinanzi alla Giunta prov. amm. Il Saredo ritiene che l'erroneità del giudicato dipese dalla considerazione che nella fattispecie avevano contemporaneamente reclamato i contribuenti alla Giunta prov. amm. in sede contenziosa e il Comune dinanzi alla IV Sezione, sicchè, per connessione di causa, era opportuno rinviare il giudizio sulla seconda vertenza al Tribunale amministrativo locale.

3. — I ricorsi dei contribuenti contro l'aumento o l'eccedenza delle sovrimposte comunali rispondono alle regole teoriche e positive delle azioni popolari senza però le formalità della cauzione e della autorizzazione. L'art. 3 della legge del 1894, riprodotto nell'art. 285 del testo unico 1898, stabilisce appunto

(1) *Rivista Amministrativa*, 1895, pag. 853.

(2) Cfr. fra i molti pareri e decisioni quelli del 22 dicembre 1897, prov. di Modena, nella *Giustizia Amministrativa*, 1897, pag. 414 e la decisione della IV Sezione 3 novembre 1899, n. 473, nella *Riv. Amm.* anno 1899, pag. 1025.

(3) *Manuale degli Amministratori com. e prov.*, 1895, pag. 327 e *Commento alla legge com. e prov.*, p. 358.

che ogni contribuente può opporsi, *procuratorio nomine*, agli aumenti di sovrimposta deliberati dal Consiglio comunale, dirigendo il ricorso prima alla Giunta prov. amm. e poi al Consiglio di Stato, che decidono anche in merito. È a notarsi che la legge vigente ha abolito la condizione stabilita dalla legge com. e prov. del 1889, la quale disponeva che i ricorsi in tale materia dovevano essere intentati almeno da un ventesimo dei contribuenti (1).

4. — Contribuenti e Comuni possono pure introdurre reclamo gerarchico contro gli aumenti o le eccedenze di sovrimposte deliberati dal Consiglio provinciale, e quindi adire la IV Sezione del Consiglio di Stato contro il decreto reale emanato in via di provvedimento definitivo. La competenza del Consiglio di Stato in tale materia, a termini dell'art. 285, secondo alinea, estendesi anche al merito del provvedimento. Pure riservando di stabilire in che si concreti il *merito* di una autorizzazione all'eccedenza o l'aumento delle sovrimposte, è opportuno rilevare come la legge, nell'attribuire al Consiglio di Stato la competenza di merito in tale materia, ha violato i principii teorici che debbono aver vigore in uno stato retto a principii di vera libertà, dando così occasione al supremo Consiglio amministrativo di ritenere che venisse ad esso attribuita una facoltà generale ed assoluta nell'esame dei ricorsi in materia di sovrimposta. In tale senso appunto si affermò il Consiglio di Stato nel 1898, con una decisione nella quale dichiarasi che la competenza generale nella materia delle sovrimposte, attribuita al sommo istituto amministrativo, include virtualmente e si sostanzia nell'utile effetto di evitare un nuovo decreto reale nei casi di annullamento (2). Il Saredo rileva aspramente (3) come male comprendesi questa sovrapposizione di un Tribunale amministrativo alla autorità reale, e non crede che l'art. 285 sia conforme ai principii di diritto pubblico, ritenendo invece che esso contenga anzi una vera enormità incostituzionale.

---

(1) Cfr. art. 132 legge com. e prov. 1865, modificata dall'art. 6 della legge 11 giugno 1874.

(2) Cons. di Stato 28 gennaio 1898, n. 34. Cfr. *Giust. Amm.*, anno 1898, pag. 38.

(3) Appendice al Comm. alla legge com. e prov., pag. 358.

È pertanto a determinare in che cosa consista il merito di un provvedimento in materia di sovrimposte. L'autorizzazione ad aumentare od eccedere l'aliquota aggiunta ai tributi diretti della fondiaria e fabbricati, non può essere accordata che per cause specificatamente enunciate dall'art. 284, testo unico, 1898 della legge com. e prov., cioè: *a*) quando trattisi di spese obbligatorie; *b*) quando trattisi di spese di qualunque categoria, ma derivanti da contratti autorizzati prima del 1894.

In conseguenza di ciò, l'eccedenza o l'aumento vengono negate quando trattisi di sopperire a spese facoltative, o quando la previsione per far fronte alle spese obbligatorie ecceda le reali necessità.

In un decreto reale o in una decisione della Giunta provinciale amm. per l'aumento o l'eccedenza delle sovrimposte, può quindi distinguersi: 1° *la legittimità formale* in quanto la legge prescrive forme estrinseche e regole di competenza (parere Cons. Stato, Decreto Reale, Decisione della Giunta prov. amm., ecc.); 2° *la legittimità sostanziale* in quanto il decreto o la decisione riconoscono o no il carattere facoltativo di una spesa; 3° *il merito* in quanto si determina se le previsioni per le spese obbligatorie corrispondano alle reali necessità dei servizi pubblici affidati agli enti locali.

Questa distinzione non è seguita dal Consiglio di Stato, il quale ha ritenuto che la controversia sui provvedimenti di sovrimposte investa il merito quante volte trattisi di ammettere o meno spese facoltative agli effetti dell'eccedenza o dell'aumento (1). Evidentemente il supremo consesso non ha inteso il vero concetto di merito del provvedimento: l'art. 284 delle leggi com. e prov. stabilisce che gli aumenti di sovrimposte non possono concedersi per le spese facoltative; gli art. 175 e 236 della legge stessa indicano quali sono le spese obbligatorie pei Comuni o le Provincie; è quindi evidente che i ricorsi contro un decreto reale o una decisione della Giunta prov. amm., che ammettano una spesa facoltativa od escludano una spesa obbligatoria agli effetti della sovrimposta, eccepi-

---

(1) Cfr. *Giust. Amm.*, anno 1896, pag. 517, decisioni del Cons. di Stato, n. 251 del 12 giugno 1896 e 361 del 17 agosto 1896.

scono il vizio della legittimità sostanziale e non impugnano il merito del provvedimento.

Ciò posto, occorre vedere se e fino a qual punto esista la facoltà di reclamo da parte dei contribuenti, dei Comuni e Provincie contro la concessione o il diniego dell'eccedenza di sovrimposte.

Premettesi che in ogni caso devesi ritenere esclusa la competenza della IV Sezione circa il merito dei provvedimenti in tale materia: niun Tribunale potrà mai essere il giudice di una facoltà discrezionale che era affidata al potere legislativo prima del 1894 per le sovrimposte provinciali, e che è dal 1894 in poi riservata al potere esecutivo, solo giudice della opportunità. Il Carafa, nella monografia citata (1), ritiene che non siavi alcuna differenza fra il provvedimento in materia di sovrimposte che radia una spesa facoltativa (legittimità sostanziale), e quello che riduce un spesa obbligatoria (merito); ma giova ritornare sui concetti espressi circa la distinzione degli elementi dell'autorizzazione all'aumento od eccedenza delle sovrimposte, per escludere la possibilità dell'assimilazione dei due casi. Pei contribuenti come per i Consigli deliberanti è assai diversa la specie di un decreto reale o d'una decisione che siano viziati per avere ammesso una spesa non utile, per determinazione di legge, agli effetti della sovrimposta, dalla specie di un decreto che ecceda in più o in meno nel fissare il fabbisogno delle spese obbligatorie per giustificare l'eccedenza o l'aumento della sovrimposta medesima.

Se può ammettersi una contestazione nel primo caso, è impossibile, per la natura stessa discrezionale dell'atto commesso al potere esecutivo, ammettere un ricorso e un giudizio nel secondo caso.

Sembra ostare a tale proposito il disposto dell'art. 199 della legge com. e prov. che ammette negli enti locali la facoltà di ricorso contro i provvedimenti comunque emanati in sede tutoria; ma tale articolo non dichiara che il reclamo possa investire il merito dell'atto e non si riferisce che al ricorso gerarchico e grazioso.

(1) Loc. cit., pag. 323.

Più giustificatamente sembra ostare però il disposto dell'articolo 285 della legge com. e prov., che riconosce ai contribuenti e ai Comuni la facoltà di ricorso in materia di sovrimposta provinciale, col giudizio definitivo alla IV Sezione del Consiglio di Stato, *anche in merito*. La legge ha evidentemente usato una terminologia che non corrisponde al significato specifico di *merito* del provvedimento in materia di sovrimposta, fondendo così il concetto del vero merito con quello della legittimità sostanziale, e ciò con violazione sia dei retti principii costituzionali sia dei criteri logici che devono presiedere alla economia del diritto positivo.

Posti questi concetti, i Consigli comunali e i contribuenti possono impugnare la legittimità formale o sostanziale dei provvedimenti in materia di sovrimposte comunali; i contribuenti e i Comuni possono impugnare la legittimità formale o sostanziale in materia di sovrimposte provinciali; in ambedue i casi è negata la competenza sul merito del provvedimento.

5. — Le facoltà di ricorso dei Consigli provinciali sono ancora più indeterminate e discusse: il Consiglio di Stato ha escluso che il Consiglio provinciale potesse reclamare in via contenziosa contro il diniego dell'aumento o dell'eccedenza delle sovrimposte, perchè l'art. 285 della legge 4 maggio 1898 riconosce in materia di sovrimposte provinciali le facoltà di ricorso *dei contribuenti e del Consiglio comunale* soltanto e non ha nominato i Consigli provinciali (1). Il Consiglio di Stato, appellandosi all'art. 285 della legge com. e prov., ha invocato una disposizione che non faceva al caso perchè quell'articolo parla del ricorso non già quando intervenga il *diniego* dell'eccedenza di sovrimposta provinciale (nel qual caso è anzi ad escludersi ogni reclamo dei contribuenti o dei Comuni), ma del caso di *concessione* dell'aumento di sovrimposta. Non sembra possibile nè è logico ritenere che pei Consigli provinciali sia inibita la facoltà di ricorso contro la legittimità di un provvedimento che ferisce gli interessi della Provincia, cioè di un ente morale, e ciò per il principio generale di giustizia amministrativa contenuta nell'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato. Tale esclusione è

(1) Cons. di Stato 30 settembre 1899, nella *Legge*, pag. 319.

così ingiustificata che il Consiglio di Stato, nella citata decisione, tenta legittimare la disparità di trattamento fra i Consigli comunali e i Consigli provinciali, affermando che non può concedersi il ricorso « contro il diniego di una autorizzazione che dalla legge è commessa al giudizio *discrezionale* delle autorità superiori ». È facile vedere come questa considerazione escluderebbe il ricorso non solo da parte dei Consigli provinciali, ma pure da parte dei contribuenti o dei Comuni.

Anche pei Consigli provinciali però deve intendersi che l'impugnativa del decreto reale possa infirmare la legittimità formale o sostanziale e non già il merito del provvedimento, perchè il fissare il fabbisogno finanziario pei servizi obbligatori provinciali e comunali dipende dal potere discrezionale del governo o, se non sembra audace la formula, dalla manifestazione di un provvedimento emanato nell'esercizio del potere politico.

6. — Questo pel ricorso in via contenziosa; resta a dire poche parole del ricorso straordinario. Il Carafa enuncia tutta una serie di pareri emessi dal Consiglio di Stato su ricorsi straordinari in materia di sovrimposte comunali e provinciali (1), ma non sembra che quei pareri siano pronunciati legittimamente. L'art. 27 della legge sul Consiglio di Stato dispone che per quegli affari che possono formare oggetto di ricorso alla IV Sezione, il Governo, avuto il parere della Sezione competente, non può richiedere in via amministrativa l'esame del Consiglio di Stato in adunanza generale. È noto che i decreti reali in materia di sovrimposte, a termini degli art. 284 e 285 della legge com. e prov., sono emessi previo parere del Consiglio di Stato, sezione interni; perciò è da escludersi contro di essi il ricorso straordinario che deve essere preceduto dall'esame del Consiglio di Stato in adunanza generale, a termini dell'art. 12, n. 4, della legge 2 giugno 1899, n. 6166, e dell'art. 19, n. 2, del Regolamento per l'esecuzione della legge sul Consiglio di Stato approvato con Regio Decreto 17 ottobre 1889, n. 6515.

Dovendo la decisione del ricorso straordinario essere preceduta dalla formalità integrale del parere del Consiglio di Stato

(1) Loco citato, pag. 320.

in adunanza generale, ed essendo impossibile tale parere in materia di sovrimposte, è da escludersi a tale proposito l'esperimento del ricorso straordinario. Questa forma di reclamo deve però ammettersi per quei contribuenti che abbiano prodotto istanza alla Giunta prov. amm. contro le sovrimposte comunali e non credano di introdurre ulteriore ricorso al Consiglio di Stato nella forma contenziosa.

7. — Concludendo quanto fu esposto in questi brevi cenni tutt'altro che esaurienti in materia, in cui teoria e giurisprudenza sono così oscillanti, può dirsi che i contribuenti, i Comuni e le Provincie hanno facoltà di ricorso in materia di autorizzazione alle sovrimposte sia per la legittimità formale che per quella sostanziale del provvedimento; escludesi ogni competenza sul merito che è commesso al potere discrezionale dell'autorità tutoria.

Inoltre i contribuenti possono reclamare solo nei casi di autorizzazione alla eccedenza delle sovrimposte comunali e provinciali; i Consigli comunali solo nei casi di diniego o limitazione delle sovrimposte comunali e in quelli di autorizzazione alle sovrimposte provinciali; i Consigli provinciali solo nei casi di diniego o limitazione delle sovrimposte provinciali.

Escludesi pei Consigli comunali e provinciali il ricorso straordinario.

Roma, maggio 1903.





